

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ГРИЩУК Микола Володимирович

УДК 321:352

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ НА СУЧАСНОМУ
ЕТАПІ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

ОДЕСА – 2007

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті „Острозька академія” Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,

академік АпрН України

СКРИПНЮК ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ,

Академія правових наук України, начальник управління
міжнародних наукових зв'язків

Офіційні опоненти: доктор політичних наук, професор

СІЛЕНКО АЛЛА ОЛЕКСІЇВНА,

Одеська національна академія зв'язку ім. О.С. Попова,
проректор з навчальної та виховної роботи;

кандидат політичних наук, доцент

СОКУР НАТАЛІЯ ВОЛОДИМИРІВНА,

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук

Захист відбудеться 4 липня 2007 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д
41.086.02 в Одеській національній юридичній академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул.
Піонерська, 2, ауд. 513.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної юридичної академії
за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 2 червня 2007 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

ЄФТЄНІ Н. М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена потребою в ґрунтовних теоретичних розробках основ та форм місцевого самоврядування, аналізу зарубіжного і вітчизняного досвіду еволюції місцевого самоврядування, приведення чинного законодавства України у відповідність до існуючих міжнародних стандартів у цій сфері. Актуальність дослідження зростає у зв'язку з необхідністю вироблення науково-обґрунтованих політико-правових рекомендацій з проблеми розвитку інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах та вдосконалення його дієвої моделі з урахуванням політичних, економічних, соціальних та історико-національних традицій України як складової побудови громадянського суспільства і правової держави.

Розробка моделі місцевого самоврядування з урахуванням історичного досвіду минулого та сучасних політико-правових, економічних, соціальних та інших чинників та традицій України – важливий напрямок досліджень останнього десятиліття. Це зумовлено посиленням конкуренції різноспрямованих векторів розвитку, які репрезентують інтереси різних за характером і спрямуванням політичних сил. Важливо в цих умовах забезпечити домінування інноваційних ідей та моделей розвитку місцевого самоврядування, формування його основ шляхом еволюційних, а не революційних трансформацій. Нового імпульсу в поглибленому дослідженні проблеми надала Конституція України. Розвиток конституційного процесу актуалізував проблему подальшого розмежування функцій центральних органів та органів місцевого самоврядування у здійсненні владних повноважень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в межах комплексної науково-дослідної теми що здійснюється кафедрою державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету “Острозька академія” і відповідає темі “Проблеми демократизації державної влади: виклики XXI століття”. Тема дисертації узгоджується з науковою програмою Міністерства освіти і науки України “Правові проблеми становлення й розвитку сучасної Української держави” (№ державної реєстрації 0101U 001195).

Метою дослідження є здійснення науково-теоретичного, політико-правового аналізу формування та генезису інститутів місцевого самоврядування, поняття його основ, їхньої специфіки та взаємозв'язку, що дозволить скласти цілісне розуміння названого феномену, висвітлити проблеми практичної реалізації форм місцевого самоврядування в здійсненні теоретичної моделі правової держави в сучасних умовах, обґрунтувати необхідність досягнення правового забезпечення розвитку суспільних відносин, що виникають і розвиваються в галузі місцевого самоврядування. Згідно з поставленою метою сформульовані основні **завдання** дослідження:

- визначити основні підходи до феномену місцевого самоврядування та охарактеризувати джерельну базу дослідження;

- здійснити ретроспективний аналіз взаємозв'язку та взаємовпливу розвитку самоврядних інститутів і процесів на генезу та розвиток ідей і теоретичних концепцій про місцеве самоврядування;

- визначити і сформулювати поняття основ місцевого самоврядування та надати їх класифікацію, окреслити пріоритетні напрямки їх нормативного та організаційного забезпечення;

- розкрити сутність проблематики співвідношення та синхронізації процесів становлення та розвитку місцевого самоврядування як складової інституту громадянського суспільства і демократії та їх впливу на децентралізацію державного управління на сучасному етапі;

- окреслити сучасні проблеми політико-правового й організаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування та запропонувати шляхи їх розв'язання;

- проаналізувати основні етапи інституційного розвитку місцевого самоврядування та зміну його форм в умовах здійснення конституційного процесу, політичної реформи у незалежній Україні та закріплення його політико-правового статусу.

Об'єкт дослідження – процес становлення та розвитку системи місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства.

Предмет дослідження – політико-правові основи функціонування системи місцевого самоврядування та його моделі.

Методи дослідження. В процесі дослідження застосовувались методи науково-теоретичного аналізу феномену місцевого самоврядування, його органів та форм реалізації, їх потенційних можливостей у з'ясуванні сутності демократії та розв'язання проблем, які об'єктивно виникають у процесі практичної реалізації місцевого самоврядування в сучасних умовах. Щодо загальної характеристики методології дисертаційного дослідження, то слід наголосити на основних загальнонаукових та спеціальних методах, що використовувались дисертантом.

Серед загальнонаукових методів слід назвати насамперед діалектичний метод, який дозволив представити феномен місцевого самоврядування як складне явище, розглянути його в процесі розвитку як інституту громадянського суспільства. Широке залучення в дисертації методів ретроспективного, історико-компаративного аналізу дозволили ефективно представити не лише генезу інститутів та форм місцевого самоврядування, але й теоретичні концепції, безпосередньо пов'язані з тими чи іншими проблемами реалізації місцевого самоврядування. Особливо слід наголосити на значущості системного та структурного-функціонального методів, які дозволили визначити логічний порядок наукового дослідження. Серед спеціально-наукових методів дослідження маємо назвати методи нормативного та компаративного правового аналізу, які дозволили в контексті політологічних категорій осмислити сучасні проблеми практичної реалізації

місцевого самоврядування.

Використання широкого переліку методів наукового дослідження та визначення принципу комплексності методологічної бази забезпечує об'єктивність і достовірність основних положень висновків дисертації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що:

- здійснено комплексний аналіз розвитку української моделі місцевого самоврядування з позиції виділення в ній трьох складових елементів теоретико-методологічного аналізу, яким є історико-політологічна теоретика та політико-правова реалізація місцевого самоврядування. При цьому обґрунтовані шляхи розвитку основ місцевого самоврядування, які розглядаються автором у контексті сучасних проблем їх практичної реалізації в конституційно-правовій практиці;

- обґрунтовано існування цілісної системи основ місцевого самоврядування, запропоновано їх визначення як об'єктивно сформованих політичних, правових, гуманістичних, територіальних, економічних, соціальних, фінансових та інших можливостей, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України;

- здійснена класифікація структурних елементів, які у своїй сукупності становлять поняття основ місцевого самоврядування. До них, зокрема, належать політичні, правові, організаційні, територіальні, ідеологічні, соціальні, гуманістичні та фінансово-економічні основи;

- уточнено зміст застосованих у сучасній політичній науці формального та матеріального підходів в аналізі поняття “місцеве самоврядування”, з'ясовані наслідки абсолютизації кожної з основ місцевого самоврядування і зроблено висновок про те, що необхідним кроком політологічного аналізу місцевого самоврядування є поєднання основних формальних вимог з матеріальними, під якими маються на увазі базові ідеї, що визначають не лише напрями та способи діяльності системи місцевого самоврядування, але і його загальну конструкцію;

- обґрунтовано єдність між класичними європейськими та вітчизняними уявленнями про місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства та складовий чинник розвитку демократії, здійснено порівняльний аналіз основоположних норм та принципів вітчизняних нормативно-правових актів з Європейською хартією місцевого самоврядування;

- здійснено аналіз конституційного розвитку місцевого самоврядування і впливів на формування уявлень та теоретичних концепцій розвитку системи місцевого самоврядування;

- встановлено, що розвиток місцевого самоврядування, як складової інституту громадянського суспільства, є вагомим чинником у розвитку політики соціального партнерства, неурядових організацій і є невід'ємним атрибутом сучасних демократичних країн, розвитку демократії, децентралізації державного управління тощо;

- шляхом всебічного розкриття сутності та характерних рис місцевого самоврядування як форми організації місцевої влади обґрунтовано висновок про те, що принципи місцевого

самоврядування являють собою сформовані в процесі еволюції місцевого самоврядування основоположні ідеї та основні положення, які є основою діяльності територіальних громад та обраних ними органів і посадових осіб для самостійного вирішення місцевих питань; вони являють собою складну систему взаємопов'язаних елементів, кожен з яких корелює з іншими і може бути реалізований лише за умови паралельного забезпечення інших принципів;

- спрогнозовано тенденції розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах вітчизняного державотворення спрямовані на модернізацію як державного управління, так і місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що Україні, на відміну від більшості європейських країн, де проводилась постійна модифікація існуючої системи місцевого самоврядування, все ще необхідні фундаментальні кроки, які могли б впливати на самі основи політичного і суспільного життя держави;

- уточнено базові проблеми практичної реалізації вітчизняної моделі місцевого самоврядування, такі як: зміна розуміння місця державного сектору в суспільстві як явища надання послуг громадянам всього суспільства, а не інструменту впливу в різних сферах, пошук оптимальних засобів його регулювання в інтересах всього суспільства; проведення децентралізації державного управління та зміцнення основ місцевого самоврядування, застосування нових методів управління; проведення деполітизації чиновників державних органів та органів місцевого самоврядування;

- сформульовані пропозиції щодо усунення прогалин чинного законодавства (зокрема деталізації та конкретизації положень Європейської хартії у чинному законодавстві з питань належного розмежування повноважень та порядку визначення компетенційних спорів органів місцевого самоврядування, функціонування виконавчих органів рад районів і областей), яке регулює механізм реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування;

- запропоновано основні шляхи вирішення наявних проблем, які передбачають, що перехід від теорії основ місцевого самоврядування до їх практичної реалізації потребує створення належних політичних, правових, соціально-економічних умов, оскільки формування свідомих членів територіальної громади відбувається на певному соціально-економічному та політичному ґрунті; з цього погляду, необхідно відмовитись від хибної концепції „трансплантації” досвіду інших держав і приділити увагу „культивуванню” власних цінностей.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що систематизований теоретичний матеріал, головні висновки, а також практичні рекомендації можуть бути використані:

- у правотворенні – служити методологічною та теоретичною основою розробки й удосконалення законодавчих актів, спрямованих на впровадження новітніх нормативних актів з метою вдосконалення та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування і зокрема внесенні змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в

Україні”;

- для застосування нормативно-правової бази проведення практичної реалізації функціонування системи місцевого самоврядування, при написанні узагальнюючих праць, навчальних посібників із досліджуваної проблематики, при викладанні курсів політології, основ місцевого самоврядування, правових проблем політичних інститутів і процесів;
- у світоглядно-виховній роботі – результати дослідження сприятимуть правовому вихованню і підвищенню рівня правової свідомості та правової культури членів територіальних громад, депутатів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Головні положення роботи, а також результати дослідження джерел, що використані у дисертації, були оприлюднені на всеукраїнських науково-практичних конференціях: “Проблеми державотворення та захист прав людини в Україні” (Острог, 2001-2006 рр.); науково-практичних конференціях: “Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи” (Львів, 2001 р., 2004 р.); “Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика” (Львів, 2003 р.); „Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія” (Львів, 2005 р.); „Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції” (Львів, 2003, 2004, 2005 рр.).

Публікації. Результати дослідження знайшли своє відображення у 13 публікаціях, з них 3 статті у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, у трьох підручниках і навчально-методичних посібниках.

Структура дисертації визначена метою та завданнями дослідження. Вона містить вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел, який нараховує 235 позицій та займає 21 сторінку. **Загальний обсяг** дисертації – 197 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** подається загальна характеристика роботи, обґрунтовується актуальність теми дослідження, характеризується стан її розробки, визначається предмет, об’єкт, мета, завдання дослідження, його методологічна і теоретична основа, розкривається наукова новизна, наголошується на практичній значимості роботи, подаються відомості про апробацію результатів дослідження та їх публікацій.

Розділ перший „Інституційний розвиток та формування теоретичних концепцій розвитку місцевого самоврядування: політико-правова ретроспекція проблеми” присвячено характеристиці основних питань еволюції органів та форм реалізації місцевого самоврядування на території України з найдавніших часів, генезі політико-правових ідей, концепцій, моделей місцевого самоврядування; представлено сучасний стан досліджень і розкрито основні етапи інституційного розвитку місцевого самоврядування та політико-правового закріплення статусу

місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Подано критичний аналіз спадщини з проблем місцевого самоврядування, простежених автором у писемних пам'ятках з найдавніших часів найбільш впливових наукових шкіл, починаючи з існування полісу в Стародавній Греції та муніципалітетів у Стародавньому Римі; Закону Юлія Цезаря 45 р. до н.е.; існування магдебурзького права у середні віки та проекту Конституції Пилипа Орлика (1710 р.); ідеї місцевого самоврядування, сформульованих Туре (1790 р.) у вигляді теорії вільної громади; А. Токвілем у творі “Демократія в Америці”(1835 р.), де розвинуте ним вчення про природне право стало в подальшому ідейною основою становлення місцевого самоврядування; започаткована практикою державотворення США громадська теорія, положення державницької теорії місцевого самоврядування, розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Уточнено висновок, що багаторічний досвід розвитку теорій місцевого самоврядування дозволяє стверджувати про те, що проведення чіткої межі між місцевим самоврядуванням та державним управлінням є необґрунтованим.

Досліджуючи історичний аспект розвитку місцевого самоврядування та аналізуючи античні, візантійські і давньоруські писемні пам'ятки та праці видатних українських і російських вчених: істориків, політологів, державознавців – автор приходить до висновку, що місцеве самоврядування виникло на території України задовго до появи держави та її інститутів.

Ґрунтовні політико-правові дослідження з питань розвитку місцевого самоврядування проведені вітчизняними вченими. Багато з сучасних дослідників схиляються до думки, що в Україні існувала школа, яка виробила у XIX – на початку XX ст. таку концепцію місцевого самоврядування, яка була покладена в основу організації органів місцевого самоврядування не лише в Україні, а й у Європейських державах. Ретроспективне звернення до вітчизняних теорій та проектів про місцеве самоврядування, зокрема праць М. Муравйова, Г. Андрузького та ін. свідчать про демократичність поглядів вчених України та значення цих ідей для демократичного розвитку суспільства. На увагу заслуговують дослідження самоврядних процесів у розвитку українського суспільства М. Костомарова, В. Антоновича та М. Драгоманова, який у проекті “Вільної Спілки” зазначав, що місцеве самоврядування стане основою децентралізації. Значну увагу розвитку самоврядних концепцій своїх попередників і сучасників приділив М. Грушевський. Розвиваючи теорію суспільних зв'язків, С. Дністрянський у проекті конституції сформулював принцип національного кадастру, в основу якого були покладені національні традиції і зокрема ідея віча. Новим етапом розвитку конституційних засад місцевого самоврядування став проект конституції О. Ейхельмана, який містив норму про те, що кожна земля здійснює самоуправління на своїй державній території в усіх справах, що не входять до компетенції федерально-державної організації.

У дисертації аналізується розвиток ідей місцевого самоврядування у вітчизняній науці радянського періоду, коли саме розуміння місцевого самоврядування в умовах всевладдя рад і

негативного ставлення до теорії поділу влад було вкрай проблематичним. На тлі ґрунтовних досліджень представників західної науки Ю. Панейка, М. Брауна, І. Бребана, Ж. Веделя, Б. Гурне, Р. Драго, Т. Маунца та ін., у дослідженнях С.Н. Братуся, А.І. Елістратова, В.А. Пертцика, а пізніше М.В. Баглая, О.Е. Кутафіна, Б.Н. Топорніна робилися спроби подати більш-менш об'єктивний аналіз проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування.

У 90-х роках ХХ ст. вітчизняні вчені А.П. Засць, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, М.І. Корнієнко, В.В. Костицький, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.В. Пухтинський, О.В. Скрипнюк, О.Ф. Фрицький, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні переважно аналізували в контексті моделі побудови демократичної правової держави. Водночас серед українських науковців є й такі, що присвятили формуванню та розвитку місцевого самоврядування в Україні безпосередні тематичні праці (Батанов О.В., Волков В.В., Дробуш І.В., Кириленко О.П., Пережнюк Б.А., Пітцик М.В., Селівон М.Ф., Смирнова Т.С., Ткачук А.Ф., Федоренко В.Л.) і зокрема політичним аспектам місцевого самоврядування змістовні праці Б.П. Андресюка, В.М. Кампо, А.А. Коваленка, Л.І. Кормич, М.І. Корнієнка, Ю.В. Делії, Т.О. Марченко, К.Є. Солянка. Хоча, порівнюючи ступінь вивчення питань органів влади в контексті дослідження конституційного принципу поділу влад, слід зазначити, що органам місцевого самоврядування приділялося значно менше уваги.

В розділі розкриваються основні етапи інституційного розвитку місцевого самоврядування та політико-правового закріплення статусу місцевого самоврядування в сучасній Україні.

У другому розділі **“Інститути самоврядування як форма організації місцевої влади”** досліджено поняття, основні принципи, функції, систему, форми прямого волевиявлення та розкрито місце органів місцевого самоврядування в системі народовладдя України.

Розглядаючи місцеве самоврядування як комплексне і багатоманітне явище, що є однією з основ конституційного ладу та основоположних принципів організації влади, проаналізовано політико-правові аспекти розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, значну увагу приділено аналізу положень про місцеве самоврядування в Конституції України та Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідності їх норм вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. В дисертації обґрунтовується необхідність організаційної відокремленості місцевого самоврядування та його органів від системи органів державної влади. Разом з тим наголошується, що місцеве самоврядування має ряд ознак, які є притаманними державній владі. Особливістю місцевого самоврядування є те, що воно має специфічний об'єкт управління – питання місцевого значення, тобто забезпечення життєдіяльності населення самоврядних утворень згідно з повноваженнями, встановленими ст. 25-44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. В цьому полягає відмінна риса, яка характеризує його сутність як специфічну форму народовладдя. Проте самоврядні органи не можуть самостійно визначати коло своїх прав і обов'язків. На основі

грунтового аналізу наголошено на докорінній різниці між державною владою та місцевим самоврядуванням і зроблено висновок, що маючи ряд ознак, притаманних державі, органи місцевої влади не можуть одночасно виступати як органи державної влади і органи місцевого самоврядування, але вони можуть плідно співпрацювати у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Проте проблемним залишається розмежування повноважень.

Розкривається компетенційний статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади, яка здійснює самоврядування як безпосередньо, так і через створені нею представницькі органи, переконливо доводиться, що дотримання конституційно правової засади, поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні завдань місцевого самоврядування здатне забезпечити оптимальне їх співвідношення і вирішення нагальних завдань, що постають перед місцевим самоврядуванням. Місцева громада володіє комунальною власністю, правом місцевої ініціативи проводити в разі необхідності громадські слухання та правом дострокового припинення повноважень утворених нею органів місцевого самоврядування. Обґрунтовується необхідність надання статусу юридичної особи територіальній громаді з відповідними її атрибутами, запровадження державної реєстрації територіальних громад та прийняття Закону "Про територіальну громаду".

Розкриваючи сутність та характерні риси місцевого самоврядування як форму організації місцевої влади, досліджуючи зміст основних принципів місцевого самоврядування, які нерозривно пов'язані з основами його функціонування, вважаємо, що вони мають бути імперативними (санкціоновані або встановлені державою, закріплені у Конституції, законодавчих або підзаконних актах) та універсальними (проведення нормативного фіксування лише тих принципів, згідно з якими формується та функціонує система місцевого самоврядування).

Внаслідок аналізу функцій місцевого самоврядування встановлено, що механізм їх здійснення є ключовим у розумінні ролі інституту місцевого самоврядування у процесі реалізації та зміцнення демократії, створення умов для надання високоякісних послуг, соціального захисту та реалізації прав і свобод громадян. Більшість функцій місцевого самоврядування мають недержавну природу та децентралізований характер, реалізація яких здійснюється на засадах єдності суб'єкта і об'єкта управління самостійності та незалежності в межах своєї компетенції.

Розкривається механізм забезпечення функціонування форми прямого волевиявлення та інших форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування в Україні, що з позицій сучасної теорії місцевого самоврядування є однією із загальновизнаних основних функцій місцевого самоврядування щодо забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ.

Проаналізовано роль представницьких органів місцевого самоврядування, головним призначенням яких є забезпечення розвитку демократичних засад у суспільстві, створення єдиної

ідеології розвитку для різних регіонів країни, поєднання інтересів місцевих громад з інтересами держави. Розкривається функціонування такого важливого інституту місцевого самоврядування, як служба в органах місцевого самоврядування.

У третьому розділі “Формування основ місцевого самоврядування та перспективи їх розвитку в Україні” розглядається питання становлення та функціонування основ місцевого самоврядування в Україні та розкривається сутність політико-правових, організаційних, територіальних, фінансових та інших основ місцевого самоврядування.

Аналіз стану наукової розробки проблеми у вітчизняній літературі показує, що на сьогодні в ній недостатньо набули розробки політичні, правові, організаційні, територіальні, економічні основи, а такі як соціальні, гуманістичні взагалі не досліджені і не розроблені.

В результаті ґрунтовного аналізу зроблено висновок, що основами місцевого самоуправління є об’єктивно сформовані політичні, правові, гуманістичні, територіальні, економічні, соціальні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України.

Політичні й ідеологічні основи місцевого самоврядування неможливо аналізувати без вивчення системи поглядів та ідей, через пізнання та оцінку ставлення членів територіальних громад до історії та сьогодення, один до одного, до соціальних проблем і конфліктів, до соціальної діяльності тощо. Розвиток суспільних відносин, політичної організованості й активності у сфері місцевих об’єднань відбувається як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і в результаті дії на них суспільних структур місцевих громадських об’єднань. Ступінь розвитку демократії, політичної і правової культури територіальної громади впливає на розвиток місцевих об’єднань і стимулює діяльність самих органів місцевого самоврядування.

Політичне багатограння в суспільстві, як правило, проявляється в багатопартійності та існуванні різних громадських об’єднань, що виступають як форма політичної демократії і є основою здійснення народовладдя, формування органів місцевого самоврядування та організації їх діяльності. Територіальна громада є елементом громадянського суспільства (як і громадяни, народ, об’єднання громадян), а тому взаємостосунки громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування і держави є досить актуальними сьогодні, і теоретичне опрацювання даної тематики має на меті висвітлювати питання організації суспільства з точки зору співвідносин його громадських і державницьких засад. Центральним тут виявляється проблема пошуку оптимального співвідношення приватних інтересів, виразником яких є інститут громадянського суспільства та публічних інтересів, носієм яких постає держава, їх відносної питомої ваги й механізму взаємодії в забезпеченні належного функціонування суспільства та держави.

Правовою основою місцевого самоврядування є Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інші закони, укази Президента України, постанови Кабінету

Міністрів України, рішення Верховної Ради України, статuti та інші нормативні акти територіальних громад. В результаті детального аналізу вищеназваних законодавчих і нормативно-правових актів автор доходить висновку про необхідність вдосконалення законодавства відповідно до сучасних потреб розвитку місцевого самоврядування, таким чином створення необхідної його правової основи та вдосконалення організаційної структури, що є важливою умовою ефективного розвитку місцевого самоврядування.

Крім того, з метою вдосконалення правової бази місцевого самоврядування є необхідність уніфікації концептуальних підходів до інституту місцевого самоврядування шляхом прийняття спеціального акта – Української хартії місцевого самоврядування. А принципові вимоги щодо формування системи законодавчих актів про місцеве самоврядування потрібно розвинути, конкретизувати і закріпити в єдиному законі, а саме – створити Муніципальний кодекс України. Є необхідність прийняття і Закону України “Про відповідальність місцевого самоврядування”.

Організаційні основи місцевого самоврядування являють собою обґрунтовану природою місцевого самоуправління систему муніципально-правових норм, що закріплюють загально-правові принципи, форми і методи організації територіальних громад та їх об’єднань, здійснення ними народовладдя, формування органів місцевого самоврядування та організацію їх діяльності, а також тих, які регулюють організацію муніципальної служби.

Соціальні основи місцевого самоврядування – це сукупність норм-принципів, що закріплюють та регулюють соціальну політику місцевого самоуправління, спрямовану на створення умов для забезпечення гідного життя та вільний розвиток людини.

Важливою основою місцевого самоврядування є гуманістична. Сукупність норм-принципів, які закріплюють та регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення місцевого самоуправління щодо дотримання й забезпечення прав і свобод людини й громадянина та визначають мету і зміст місцевого самоуправління, становлять гуманістичні основи місцевого самоуправління.

Територіальною основою місцевого самоуправління є сукупність муніципально-правових норм, що закріплюють та регулюють територіальну організацію місцевого самоуправління: визначають межі території територіальної громади, порядок їх встановлення та зміни.

Аналіз сутності поняття “фінансово-економічна основа місцевого самоврядування” в його різних модифікаціях підтверджує його багатогранність, воно охоплює багато різних за характером, ступенем значимості і можливостей вирішення проблем. Фінансово-економічні основи місцевого самоврядування становлять собою сукупність правових норм, що закріплюють та регулюють суспільні відносини, зв’язані з формуванням та використанням комунальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів в інтересах населення територіальних громад. Фінансово-економічну основу місцевого самоврядування становлять: природні ресурси, що

знаходяться на території територіальної громади; комунальне майно, а також, відповідно до закону, інша власність, що сприяє задоволенню потреб жителів територіальної громади; місцеві бюджети та інші фінансові ресурси місцевого самоврядування; об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні.

У **висновках** дисертації узагальнюються результати дослідження, які характеризуються теоретичною новизною, пропозиціями щодо вдосконалення законодавства, удосконалення і подальшого розвитку інститутів місцевого самоврядування, еволюції їх форм, розвитку теоретичних ідей, політико-правового закріплення їх статусу відповідно до вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування. За результатами досліджень сформульовані такі висновки.

Здійснюючи ретроспективний аналіз формування і генезису політичної думки про розвиток самоврядних процесів у суспільстві та розвиток самоврядних інститутів, авторові вдалося дійти висновку, що феномен місцевого самоврядування як самостійне явище громадського життя та інститут суспільства існував у формі общинного самоуправління ще до державно-організованого суспільства, а з появою держави набув подальшого розвитку та еволюції в період античності, середніх віків, нового та новітнього часу. В кінці XIX ст. місцеве самоврядування стає постійним об'єктом науково-теоретичного осмислення та фактором проведення правових, політичних та адміністративних реформ; політико-правове закріплення його статусу в сучасній Україні пройшло етапи від розробки принципів, концепцій та конституційно-законодавчих положень правового забезпечення у Конституції, Законі „Про місцеве самоврядування в Україні” та інших правових актах до періоду переходу до європейської моделі з обов'язковим оновленням апарату управління, започаткування радикальних економічних та політичних реформ, проведення виборів на багатопартійній основі, викорінення залишків тоталітарного режиму і розчищення шляху для реальної демократизації усіх сфер суспільних відносин.

Спрогнозовані тенденції розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах вітчизняного державотворення, визначено базові проблеми практичного переходу і реалізації теорії основ місцевого самоврядування шляхом створення належних політичних, правових, соціально-економічних та інших умов з обов'язковою умовою відмови від хибної концепції „трансплантації” досвіду інших держав та приділення уваги „культивуванню” відповідних вітчизняних цінностей.

Зроблено висновок, що принципи місцевого самоврядування становлять собою сформовані в процесі еволюції місцевого самоврядування основоположні ідеї та основні положення, які є основою діяльності територіальних громад та обраних ними органів і посадових осіб для самостійного вирішення місцевих питань, і становлять собою складну систему взаємопов'язаних елементів, кожен з яких корелює з іншими, може бути реалізований лише за умови паралельного забезпечення інших принципів.

В результаті ґрунтовного аналізу зроблено висновок, що основами місцевого самоуправління є об'єктивно сформовані політичні, правові, гуманістичні, територіальні, економічні, соціальні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України.

Продемонстровано наслідки абсолютизації кожної з основ місцевого самоврядування і зроблено висновок про те, що необхідним кроком політологічного аналізу місцевого самоврядування є поєднання основних формальних вимог з матеріальними, під якими маються на увазі базові ідеї, що визначають не лише напрями та способи діяльності системи місцевого самоврядування, але і його загальну конструкцію.

Встановлено наявність організаційної відокремленості місцевого самоврядування та його органів у системі управління суспільством і державою та функціонування специфічного об'єкта управління – питання місцевого значення.

Досліджено значення представницьких та виконавчих органів, яке полягає не лише в організації управління на місцях та здійсненні завдань місцевого значення, а й у забезпеченні розвитку демократичних засад у суспільстві, формуванні єдиної ідеології розвитку всіх регіонів держави з врахуванням їх місцевих особливостей та специфічних історико-культурних, національних традицій та соціально-господарських факторів, забезпечення єдності інтересів населення відповідних регіонів із загальнодержавними.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Гришук М.В. Досвід місцевого самоврядування Фінляндії та можливості його застосування в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 11. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 166-171.
2. Гришук М.В. Деякі аспекти політико-правового подолання уніфікації в діяльності органів влади на місцях // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 132-136.
3. Гришук М.В. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”: реалії та проблеми // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 14. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 90-95.
4. Гришук М.В. Нариси історії місцевого самоврядування України: підручник – Острого: Національний університет “Острозька академія”, 2001. – 160с.
5. Гришук М.В. Основи місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник та робоча програма з курсу “Основи місцевого самоврядування” – Острого: Національний університет “Острозька академія”, 2004. – 250 с.
6. Гришук М.В. Роль членів територіальної громади у процесі відродження міст України (на

прикладі м. Острога): навчальний посібник – Острог: Національний університет “Острозька академія”, 2006. – 123 с.

7. Грищук М.В. Проблема реалізації Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” // Наукові записки. Серія „Право”. – Острог, 2000. – Вип. 1. – С. 97-103.

9. Грищук М.В. Місцеве самоврядування України у радянський період // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції – Львів: ЛФ УАДУ, 2001. – Ч.1. – С. 147-152.

8. Грищук М.В. Роль давньоруського віче як самоврядної інституції // Наукові записки. Серія „Право”. – Острог, 2001. – Вип. 2 – С. 78-84.

10. Грищук М.В. Розвиток ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до розширення демократії в Україні // Наукові записки. Серія „Право”. – Острог, 2002. – С. 29-34.

11. Грищук М.В. Університетська підтримка розвитку територіальних громад – ефективний вклад у конституційну реформу в Україні // Наукові записки. Серія „Право”. – Острог, 2002 – С. 67-73.

12. Грищук М.В. Комунальна власність – важлива складова фінансово-економічної основи місцевого самоврядування // Наукові записки. Серія „Економіка”. – Острог, 2005. – Вип. 7. Ч. 1. – С. 38-42.

13. Грищук М.В. Поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні завдань місцевого самоврядування // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія. Матеріали щорічної науково-практичної конференції 27 січня 2005 р./ За заг. ред. А. Чемериса. – Львів ЛРІДУ УАДУ, 2005. Ч.2. – С. 165-167.

АНОТАЦІЯ

Грищук М.В. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2007.

Робота присвячена дослідженню проблем інституційного оформлення політико-правової природи місцевого самоврядування та розробці його дієвої моделі з урахуванням політичних, економічних, соціальних та історико-національних традицій України як складової побудови громадянського суспільства і правової держави.

Створена авторська концепція поняття основ місцевого самоврядування, здійснена їх класифікація, визначені пріоритетні напрямки їх політико-правового та організаційного забезпечення.

Досліджено основні етапи становлення та розвитку інституційних форм місцевого самоврядування і генезу політичної думки про основні інститути місцевого самоврядування, простежено їх взаємозв'язок та взаємовпливи.

Спрогнозовано тенденції розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах вітчизняного державотворення та визначено базові проблеми його практичної реалізації.

Ключові слова: основи, принципи та функції місцевого самоврядування, адміністративна реформа, модернізація, децентралізація, інституціоналізація.

АННОТАЦИЯ

Гришук Н.В. Местное самоуправление в Украине: политико-правовые аспекты становления и развития на современном этапе.— Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2007.

В диссертации проводится комплексное теоретическое исследование проблем генезиса институционального оформления политико-правовой природы местного самоуправления и разработки его эффективной модели с учетом политических, правовых, социальных и историко-национальных традиций Украины, что является составной частью исследований в области политических институтов и процессов, теории политической науки. Предметом исследования являются политико-правовые основы местного самоуправления и его модели.

Рассмотрев и систематизировав научные подходы к сущности феномена местного самоуправления и содержанию понятия основы местного самоуправления, диссертант осуществляет попытку обоснования цельной системы основ самоуправления, предлагает их определение и классификацию и устанавливает приоритетные направления их нормативного и организационного обеспечения.

В работе предпринимается попытка комплексного анализа истоков и природы местного самоуправления, развитие которого способствует становлению демократии, нового гражданского самосознания и формированию украинской политической нации.

Новым научным результатом есть положение о том, что необходимым условием политологического анализа местного самоуправления есть объединение основных формальных требований с материальными, под которыми понимаются базовые идеи, которые определяют не только направления и способы деятельности местного самоуправления, но и его общую конструкцию.

Спрогнозированы тенденции развития местного самоуправления в современных условиях

отечественного государственного строительства и развития гражданского общества, определены базовые проблемы практической реализации отечественной модели местного самоуправления, намечены и предложены основные пути решения существующих проблем. Отмечается, что переход от теории основ местного самоуправления к их практической реализации предусматривает создание соответствующих политических, правовых, социально-экономических условий, так как формирование сознательных членов территориальной громады осуществляется на определенной социально-экономической и политической основе и, исходя из этого, необходимо отказаться от ложной концепции “трансплантации” опыта других стран и оказать внимание “культивированию” определенных ценностей.

Осуществлен ретроспективный анализ взаимосвязи и взаимовлияния в развитии самоуправных институтов и процессов, развития идей и теоретических концепций о местном самоуправлении, обоснован вывод о единстве классических европейских и отечественных представлений о местном самоуправлении как институте гражданского общества и показателя развития демократии.

Анализируя различия между местным самоуправлением и государственной властью автор убедительно показывает разницу между государственной властью и местным самоуправлением и делает вывод о том, что имея ряд определений, присущих государству, органы местного самоуправления не могут одновременно выступать как органы государственной власти и органы местного самоуправления, однако они могут эффективно работать вместе с органами государственной власти над решением общих задач в границах одной административно-территориальной единицы. Проблемным вопросом их взаимоотношений остается вопрос разделения полномочий.

Исследованы основные требования Европейской хартии местного самоуправления и соответствия им положений национального законодательства в вопросе модернизации отношений между уровнями власти в направлении децентрализации и европеизации.

Раскрыто сущность проблематики соотношения и синхронизации процессов становления и развития местного самоуправления как неотъемлемой составной общества и демократии и их влияние на децентрализацию государственного управления на современном этапе.

Определено, что развитие местного самоуправления, как составной института гражданского общества, есть убедительным фактором в развитии политики социального партнерства, неправительственных организаций, что есть неотъемлемым атрибутом современных демократических стран, развития демократии, децентрализации государственного управления.

Ключевые слова: основы, принципы и функции местного самоуправления, административная реформа, модернизация, децентрализация, институционализация.

SUMMARY**Hryshchuk M.V. Local Government in Ukraine: nowadays political and lawful aspects of the formation and development. – Manuscript.**

Thesis for a candidate degree of political sciences by specialty 23.00.02 – political sciences and processes.
– Odessa National Law Academy. – Odessa, 2007.

The thesis is devoted to the study of problems of institutional legalization of local government's political and lawful nature and to the drafting of its effective model, taking into account political, economical, social and national historical traditions of Ukraine, which is a part of the general process of building civil society and lawful state.

The author established his conception of the notion of the fundamentals of local government, classified them and set the priority directions of their political, lawful and organizational provision.

The main stages of formation and development of institutional forms of local governing and the genesis of political thought concerning the main institutions of local governments are studied, and the track of their interrelation and interference is performed.

The tendencies in the development of local governing in modern conditions of the national state building were forecasted; the basic problems of its practical realization were stated.

Key words: basics, principles and functions of local governing, administrative reform, modernization, decentralization, institutionalization.